

答申（素案 [ver4](#)）

令和6年 月 日

御嵩町長 渡辺 幸伸 様

御嵩町リニア発生土置き場計画審議会
会長 三井 栄

御嵩町リニア発生土置き場計画に係る評価等の意見について

令和5年11月19日付け御企第10号の2により、御嵩町リニア発生土置き場計画審議会に対して諮問された「御嵩町内に計画されているリニア発生土置き場計画の解決に向けて、今後、東海旅客鉄道株式会社との協議に臨む方針」について、下記のとおり答申します。

記

1 要対策土について

東海旅客鉄道株式会社（以下「JR東海」という。）によると、美佐野工区からは約22万 m^3 の土壤環境基準に適合しない発生土（以下「要対策土」という。）が生じるが、その全量を候補地Bに盛土造成して恒久的に封じ込める計画である。本審議会は、要対策土の安全性について、その検査体制や工法その他、地域住民及び町民の理解や要対策土搬入に関する町とJR東海とのこれまでの協議経緯、及び近隣他市の状況等、様々な観点から審議を行った。その結果、以下の理由で要対策土は近隣他市と同じように、町有地である候補地Bへの搬入を認めず、専門処理施設等による処理を求めることが適当であるとの結論に至った。

理由

- ① 封じ込め工法で安全とされても住民の不安感が払しょくできないこと
- ② 町が候補地を情報提供した時点で要対策土の搬入認識がなかったこと
- ③ 近隣他市で、市外に持ち出し処理施設等で処理されている事例があること

また、要対策土を分ける判定の検査方法は、関連する法令・指針に従って実施され、一定の安全性が満たされていると認めるものの、その精度を不安に感じる地域住民もいるため、発生土の環境基準適合判定への信頼性を強固にするべく検査精度の向上に向けた対応を求められたい。

具体的な意見として、

- ・ 自然状態において2mm目のふるいを通過するもので適合判定を行うことや、地質が変わった場合（変質帯、破碎帯を含む）も適合判定を行うこと

- ・ 盛土部（一時保管含む）の排水が環境基準に適合しなかった場合は、搬入を中止し、その原因を速やかに特定し、その原因が要対策土の混入であった場合は、該当部分の土砂を即時撤去すること
- ・ 排水先の河川に沈殿物や変色が確認された場合は、速やかにその成分を解析し、町を含む関係機関に報告することなどである。

2 盛土計画について

J R 東海によると、美佐野工区からの発生土約 90 万 m³は、候補地 A と候補地 B の 2 つに分けて盛土造成する計画である。本審議会は、J R 東海が両計画共に詳細設計する段階から、公的専門研究機関である外部の高盛土委員会の意見を踏まえて計画し、同委員会による盛土の安定解析結果の審査を得た計画であること等を確認した。

審議の結果、J R 東海の盛土計画は現在の国と岐阜県の技術基準を満たし、一定程度の安全性を確保していると判断する。

しかし、安全性に不安を感じる地域住民もいるため、盛土計画を実施する場合には、以下に示す点についても求められたい。

- ① 地域住民に対し分かりやすい説明をして理解を得る配慮すること
- ② 適切な施工管理や排水管理が重要であることから、町や地域住民が継続的に監視等のチェックができる体制を構築すること

具体的な意見として、

- ・ 高盛土委員会の評価書にて指摘された配慮項目を遵守し、適切に対応すること
- ・ 必要に応じ点検通路を整備するなど、完成した盛土の点検が困難な箇所が生じない構造で計画すること
- ・ 盛土の補修が容易となるよう、維持管理に配慮した計画にするとともに、速やかに補修できる体制を構築しておくこと

などである。

3 発生土置き場（盛土）計画地と環境保全について

本審議会は J R 東海に対し、候補地 A、候補地 B 及びその近隣周辺（以下「計画地」という。）に生息・生育する保全上重要な動植物（以下「希少種」という。）の現地調査結果の提出を求め、非公開情報も含む希少種の情報と環境保全措置の検討結果の提示を受けて確認を行った。また、審議会委員から提示された希少種に関する長年にわたり記録された調査資料の提示も受けた。

審議の結果、保全上特に留意すべき種の検討及び保全方法の是非については、今後の協議の中で置き場計画の具体的進捗に合わせ、専門有識者による助言を

得ながら議論することが適当であり、本審議会でも議論しないとの結論に至った。しかし、この計画地は、ハナノキ・シデコブシ・サシバなどレッドデータブック等に記載された希少動植物の生息・生育地であり、開発に当たって自然環境及び生物多様性の保全上特に配慮すべきとの認識で一致した。

次に、本審議会は計画地の盛土計画及び保全の領域について審議した。まず、前提として、環境省は、選定時に重要湿地の範囲を示していないものの、重要湿地かどうかに関わらず、計画地内は東海地方の固有種であるハナノキやシデコブシ、ミカワバイケイソウ、ヒメタイコウチ等の希少な湿地性動植物が生息・生育する場所である。特に東海地方を代表する規模で、ハナノキの自生地が存在し、生物多様性を保全する上で重要な場所である。これを、町とJR東海の双方が共通認識することが協議を進める上での前提条件とする。

次に、JR東海が計画する候補地Aと候補地Bへの約68万㎡の土壤環境基準に適合する発生土（以下「健全土」という。）の受け入れについて審議した。

盛土が希少種や湿地生態系に対して影響を与えることが危惧されることを前提としつつ、盛土計画の受け入れについては、

- ・ 計画地での限定的な受け入れを含め、やむをえないとする意見。さらに、候補地Aの受け入れはやむをえないが、候補地Bの受け入れは認めない。条件をつけてA、Bともに認める、条件をつけず認めるに分かれるが、JR東海と、協議・協力しながら保全対策を進めることが望ましいとの点では共通する（意見①）
- ・ 候補地A、候補地Bともに受け入れを認めない、A、Bだけでなく更にその周辺も含めて保全することが望ましい、やむなく一定の盛土計画を町も認めることも必要かもしれないなど、温度差はあるものの、原則的に受け入れに反対する意見（意見②）

の二つに分かれた。

【意見①】の概要は以下である。

- ・ 候補地Aは、JR東海が法的な権利を有する自社用地であり、今回のケースでは、土地所有者に対し、開発を規制することは法的に極めて困難である
- ・ **御嵩町**希少野生生物保護条例に規定された保護区域の指定による開発規制は、土地の所有者または占有者から同意を得る必要があり、岐阜県の希少野生生物保護条例の保護区の指定も、土地占有者の了承を条件としており、いずれも適用できない
- ・ 押山川と木屋洞川に囲まれた候補地Aと候補地B及びその周辺の土地は、町とJR東海の他に多数の民間の地権者がおり、一体の開発規制は不可能に近い
- ・ 町は、JR東海の健全土の受け入れ先として平成25年に現在の候補地Aを候補地として情報提供し、後に町有地も含めて提案し、JR東海は町の提

案に沿って計画を進めてきた経緯がある。代替案もなく、計画をすべて覆せば、町は道義的責任も含め、地方公共団体としての信用を失う可能性が大きい

- ・ 環境保全への配慮は当然必要であるが、リニア中央新幹線の早期開通は、町も加盟するリニア中央新幹線建設促進岐阜県期成同盟会で強く要望してきた。これは町と地元の共通認識であり、リニアの開通は、町の経済的、社会的利益にもつながるものであり、町の持続可能性を考え、環境保全との関係はバランスをとって検討すべきものである
 - ・ 計画がなくなれば、JR東海が町に協力するとしていた、候補地Aと候補地Bの間にあるハナノキ群生地と管理への協力も失われる。これまで町と地域住民で、湿地保全と管理の取り組みはほとんど行われておらず、JR東海と町、地域住民による「協働」で保全と管理を進めた方がよい
- なお、候補地Bへの受け入れについては、以下のように意見が割れた。

【候補地Bへの受け入れは認めないとするもの】

- ・ 候補地Bは町有地であり、JR東海に対し、搬入を断ることができる。町の判断で生物多様性維持のため主体的に保全すべき場所である
- ・ 候補地Bに予定していた健全土約28万m³について、JR東海が、代替地として町内や近隣市の民間残土処分場の活用の可能性、候補地Aの拡張などを検討すべき

【生態系の保全を図る条件をつけて、候補地Aと候補地Bへの受入量を調整して認めるとするもの】

- ・ 要対策土約22万m³を受け入れないことにより、候補地A、Bの面積に余裕が生まれるため、その余裕を活用することや、盛土の場所・方法を技術的に工夫し、AとB内にあるハナノキ自生地を守る努力が必要
- ・ 候補地Bのハナノキが自生する斜面部の盛土を避け、可能な限り保全できる範囲を増やすことを条件にすべき

【候補地Bの受け入れを基本的に認めるとするもの】

- ・ 候補地Bも町からJR東海に情報提供した経緯がある。希少種は可能な限り守るべきだが、受け入れを認めないのであれば、代替地を提示する必要がある

これらを総合すると、現時点で候補地Bへの受け入れを断ることは、町有地であることから可能だが、代替地が見つからない限り、受入可能量を超えた候補地Aのハナノキ自生地などをどう守るかという課題が残る。一方、候補地Bへの受け入れを認めた場合は、候補地Bのハナノキ自生地をどう守るかという課題が浮上する。現時点では、要対策土と分けた発生土量が確定していないことや、JR東海の調査が不十分で、保全方法が確定していないことから、明確な区別をして方針を決めることは難しいと考える。

これらをまとめると、町がJ R東海と協議・交渉するにあたり、希少種の保全について、町が了承した方法等で行われ、改善できる点を積み重ね、最大限工夫し、一定程度保全が確保されることを前提として、J R東海の発生土を受け入れることはやむをえないという意見とした。

【意見②】の概要は以下である。

- ・ 美佐野ハナノキ湿地群が世界的な価値を持つ特別な湧水湿地であり、J R東海による盛土計画は国際的に強く要求されている生物多様性保全の考え方に反するものであり、盛土による影響が懸念される
- ・ 美佐野ハナノキ湿地群を発生土で破壊することは、生物多様性条約など国際合意に逆行する。J R東海は事業者としての社会的責任を果たすことができるのか。J R東海の海外事業展開、日本企業の世界戦略に少なからず影響を与えるのではないか
- ・ 当地の湿地生態系は、湿地の規模や希少性の存在から、既存の天然記念物等と比較しても遜色のない、ラムサール条約湿地にも登録し得る世界的な価値のある自然が残っている
- ・ 日本生態学会などの団体から計画の見直しや中止を望む要望書や意見等が出ていることを尊重すべき
- ・ 御嵩町希少野生生物保護条例では、事業活動を行うにあたって希少生物の生育、生育環境に負荷がかからないよう努めることが定められており、J R東海と町は、生物多様性条約及びラムサール条約の締結国の一員として、その責務を果たさなくてはならない
- ・ 一部であっても盛土により消失や分断されることとなれば、この湿地生態系は健全な状態で持続せず、盛土計画と自然環境保全の両立は不可能であると考えるべき
- ・ 上之郷地区は緑あふれる豊かな自然があり、開発の名のもとにこれ以上の開発行為は慎むべきである
- ・ 発生土置き場は造らず、一体的に保全することが望ましく、盛土が行われることで湿地生態系の価値と存続可能性が不可逆的に損耗することになるため、認められない
- ・ 近年の豪雨や猛暑は地球温暖化が原因といわれる中、CO₂を吸収する森林を破壊するべきでなく、この湿地群が水を蓄えることで、近年の豪雨から地域住民を守ってくれている。この湿地がなくなれば、豪雨時の避難も躊躇することになる
- ・ 一体的に全ての生態系構成種を保全対象にするべきであり、J R東海の保全計画では全てを守ることができない
- ・ J R東海から環境保全策として示された希少種の移植・播種という手法は、

特定の種だけを取り出して保護するものであり意味がない

- ・ 移植・播種するにしても事前に生育することを確認してからでなければならない
- ・ 候補地A、候補地B、候補地A内にあるゴルフ場跡地を含む周辺山林も一体的な湿地であり、希少種を含む生態系そのものを保全・維持できるようにする必要がある。計画を回避する以外に、保全にはなりえない
- ・ 候補地Aの大半がサシバの営巣中心域、高利用域に入っており繁殖への影響が心配される。ミゾゴイは、JR東海の調査では営巣確認できていないものの、地元調査員の調査では巣や成鳥が確認され繁殖していると思われ、保全対象種とするべき
- ・ JR東海の計画を受け入れるメリットがなく、生じるロス（不利益、損失）の方が大きい
- ・ リニア本線と異なり、発生土置き場はこの場所に設けずともリニア事業は続行が可能である
- ・ 美佐野ハナノキ湿地群をこのまま保全することが、グリーンツーリズムとしてエコロジカルな観光にも活用でき、町の経済的な利益にもつながる
- ・ 保全へのJR東海の協力と置き場計画の受け入れは別の問題であり、両方を絡ませて考えるべきではない
- ・ JR東海がフォーラムの最中に結論を待たずに候補地Aの土地取得を進めていたことに対し不信がある
- ・ 今からでも代替地候補を探す時間を作り、候補地Aと代替候補地を入れ替えればよい

これらを総合すると、

JR東海の盛土計画の受け入れについて、いずれも原則反対する意見であった。一方で、「まずは全てを保全するという立場で交渉してもらいたい」「やむなく一定の盛土計画を町も認めることも必要かもしれない」との温度差のある意見もあった。

【意見①、意見②を踏まえた方向性について】

以上、意見①、意見②のとおり、希少種の保全を図りつつ、一定程度で計画地への受け入れはやむをえないという意見と、湿地生態系を保全する立場から、受け入れを認めず、計画地全域とさらにその周辺も開発せず保全すべきとの意見に分かれた。「受け入れをやむをえない」とする意見①も、意見②の理念を否定しているわけではない。実現性に疑問を呈し、町がJR東海と協議・交渉を行う場を作るために、妥協案を示していると理解できる。

一方、「盛土計画の受け入れを全て認めない」とする意見②の趣旨を答申の方向性とするなら、候補地AについてはJR東海の所有権、財産権に対し、法律や条例で開発を規制できないことから、実現性に極めて乏しい。これのみでの単独

の採用は難しいと考える。なぜなら、地方公共団体は、法律や条例に基づく行政権者として行政の運営を担っている。町がＪＲ東海と協議・交渉に臨むことができるのは、町有地を保有することによる法的な権限を保持しているからといってもよい。受け入れに反対し、撤回を求めることをＪＲ東海との協議・交渉の方針とすることは、明らかに根拠となる法律や条例の裏付けに欠けた主張であると指摘されると言える。

そこで、方向性としては、意見②の考え方の重要性に鑑み、それを原則として掲げ、町がＪＲ東海と協議・交渉する際、ＪＲ東海にその原則を伝えるものとする。それは原則を唱えるだけの表面的なものではなく、例えば、ＪＲ東海が保全策と提案している移植・播種に頼った保全策でなく、多くの開発事例で実施され、前例のある回避・低減を伴う保全策を提案し、ＪＲ東海に履行を求めるといったことである。

意見②の理念は国際的な流れであり、すでに欧米では実績が積み重なり、日本でもその理念を開発計画に生かした取り組みが始まっている。日本を代表する鉄道会社であるＪＲ東海も当然のことながら、その流れに沿った保全策を取ることを強く求められる。町もＪＲ東海に対峙する際、この考え方をもとにし臨むべきである。

その上で、候補地への健全土の受け入れは、これまでの経緯等もあり、やむをえないとする。しかし、それは無制限な容認ではないことを明確にすべきである。そもそもＪＲ東海は、町がまだフォーラムを開催していた令和５年２月から候補地Ａの土地を地権者から購入し始め、本審議会当初に購入が完了したことを初めて報告した。これが町民の不信感を買ひ、審議会でも多くの委員がＪＲ東海の行為を批判したところである。これは、ＪＲ東海への信義、信頼を損ないかねない行為であり、極めて遺憾である。それを確認した上で、「受け入れもやむをえない」とした審議会の苦渋の決断を、ＪＲ東海には深く心にとどめていただきたい。

その上で、候補地Ａ、候補地Ｂともに受け入れ量を減らせることが望ましい。発生土を他で有効活用できる量を増やす努力を行うこと、レイアウト・工法の変更など技術的な改善により、希少種の自生地の回避を目指した措置を行うことなど、町は、新たな検討をＪＲ東海に求めてもらいたい。

さらに、希少種の保全措置を確実に履行し、盛土が造成された後も希少種や湿地生態系が維持できるよう、環境に配慮した対応を求めること、また、それが実行されたか確認するためのＪＲ東海と町との協議の場が必要であると考ええる。

なぜなら、審議会では、審議会委員から長年にわたるハナノキやミゾゴイをはじめとする希少種の調査データが提出され、ＪＲ東海から審議会に「動植物の重要種に関わる調査結果」が提出されたが、ハナノキの本数やミゾゴイの生息が調査データと食い違い、ＪＲ東海の調査では確認されていなかったりと、ＪＲ東海

による調査の不足や欠陥が疑われることがあった。これは一例として、J R 東海の環境配慮への責任を信頼足るものにするため、町も協議・交渉の場で J R 東海に対し、調査の継続と充実、照合等を求め、町への報告と、調査結果に応じた有効な対策を講じることを求められたい。

また、審議会では、万一の災害発生を不安視する近隣の住民の声も聞かれた。協議では、適切な施工で安全性を確保しつつ、より地域住民の不安解消のための丁寧な説明を行うこと、及び盛土の維持管理を完成後も確認できる安全協定等を締結することを求められたい。

湿地生態系を守る観点から、今後の保全策について、J R 東海は、町と地域住民に情報を公開し、町との協議を継続し、よりよい保全策の実現に向けてお互いに協力しあうべきである。さらに町は、未来に向かって環境教育や地域学習、地域づくりの場として、J R 東海の協力や有識者の助言を得ながら、町民や地域住民が参画しやすい方法を検討すべきである。

4 最後に

この答申は、計 7 回に及ぶ会議を開催して、各委員は J R 東海に対する質問書や事前の意見書を作成され、あるいは当日、熱心に陳述いただいた上で、意見を尽くして集約したものである。

町長におかれては、リニア発生土置き場計画の解決に向けて、J R 東海との協議に臨む際には、地元の地域住民と十分協議し、本審議会における議事内容等も適切に伝え、町民の不安解消に努められたい。